

КУРМАНОВ
МИДХАТ МАЗГУТОВИЧ

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЕ) ОРГАНЫ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РЕСПУБЛИК В СИСТЕМЕ
ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВА (компетенция, взаимодействие,
ответственность)

Специальность 12.00.02 - конституционное право; муниципальное
право

АВТОРЕФЕРАТ

*диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук*

Казань - 2003

Работа выполнена на кафедре конституционного и международного права Казанского государственного университета

Научный руководитель: доктор юридических наук,
профессор Железное Б.Л.

Официальные оппоненты: доктор юридических наук
профессор **Володин В.В.**
кандидат юридических наук
Ягудин Ш.Ш.

Ведущая организация: Институт социально-экономических и
правовых наук Академии наук Татарстана

Защита диссертации состоится «4» июня 2003 г. в «10» часов на
заседании диссертационного совета К. 212081.01. в Казанском
государственном университете имени В.И.Ульянова - Ленина по адресу:
420008 г. Казань, ул.Кремлевская, д. 18, ауд.326.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке имени
Н.И.Лобачевского Казанского государственного университета (Казань,
ул.Кремлевская, д.35).

Автореферат разослан « ²⁵25 » мая 2003г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук



Г.Р. Хабибуллина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. На рубеже 80-х и 90-х гг. XX в. началось формирование конституционного статуса новой демократической России и ее органов в центре и на местах.

Важное место в этом процессе занимают становление и развитие органов государственной власти субъектов РФ, в первую очередь - законодательных (представительных) органов государственной власти.

Принятый в октябре 1999 года Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» определяет принципы деятельности, основы статуса, важнейшие полномочия законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, равно как и их ответственность за принятие неправомερных нормативных правовых актов.

Очевидно, что с позиций этого Федерального закона и соответствующих постановлений, определений Конституционного Суда РФ требуют нового осмысления и компетенция законодательных (представительных) органов государственной власти республик (далее - законодательный орган республики), и процедура принятия законов, и функции этих органов в законодательном процессе; взаимодействие с высшими должностными лицами, исполнительными органами республик, с органами государственной власти Российской Федерации; их полномочия в судебной сфере, проблемы их ответственности и многие иные аспекты их многогранной деятельности.

Степень разработанности проблемы. За последние годы, в том числе и после принятия указанного закона, по рассматриваемой проблематике защищены диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук Сурковым Д.А., Гошуляк В.В, Мироновым Д.Н., Горобец В.Д., Сергеевным С.Л. На соискание ученой степени кандидата юридических наук - Кочетковым А.В., Безруковым А.В., Ермаковым СМ., Шарандиным Ю.А., Кондрашовым А.А., Урвачевой И.И., Бекетовой СМ., Сафиной СБ., Чердаковым СВ. Эти научные работы в разной степени затрагивают многие сферы деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти республики.

Значительный вклад в изучение основ статуса законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, порядка организации и деятельности внесли А.И.Абрамова, Л.С.Адарчева, С.А.Авакян, М.В. Баглай, И.Н.Барциц, С.В.Бородин, А.В.Васильев, В.И.Васильев, А.Ф.Виноградов, Н.В.Витрук, Б.Н. Габричидзе, Д.Гвоздев, В.ГлигЕЧ-Золотарева, В.В.Гошуляк, И.ВГранкин, Б.Л. Железнов, А.А.Жученко, Е.Золотарева, Т.Д.Зржевская, Б.В. Исаков, Л.М.Карапетян, Д.А. Керимов, А.И.Киннер, А.Н.Ким-Кимэн, Н.М.Колосова, Д.Н.Козак, А.Е Козлов, Е.И.Козлова, Н.А. Кокотов, А.А.Кондрашев, И.А.Кравец, Л.А.Красовская, В.А.Кряжков, В.Н.Кудрявцев, О.Е. Кутафин, А.Н. Лебедев, В.М.Лебедев, В.О.Лучин, А.В.Малько, Р.Б.Мамаев, В.А. Миронов, Д.Н.Миронов, С.М.Миронов, В.М.Манохин, Ф.Р. Муратшин, А.В.Павлушкин, Л.А.Окуньков, А.Е. Постников, М.Г.Потапов, Т.А.Рабко, В.А.Рохлин, В.А.Рошин, В.Н.Савин, В.А.Савицкий, А.А.Сергеев, Л.И.Старцева, Б.А. Страшун, В.Г. Стрекозов, М.С.Студенкина, А.П.Сычев, Э.В.Тадовосян, Ю.А.Тихомиров, Н.А.Толмачева, И.А. Умнова, Н.К.Филиппов, В.И.Чиркин, А.С.Шабуров, С.М.Шахрай и другие отечественные авторы, чьи взгляды рассмотрены в данной работе.

Однако федеральное законодательство продолжает динамично развиваться, и сегодня новые федеральные конституционные и федеральные законы об органах государственной власти субъектов Российской Федерации, равно как и практика их применения, нуждаются в свежих исследованиях, отвечающих требованиям дальнейшего совершенствования организации и деятельности законодательных (представительных) органов в субъектах РФ.

Цель и задачи исследования. Основной целью исследования является разработка научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию компетенции законодательных органов республик, их взаимодействия с органами государственной власти федерации, с высшими должностными лицами, исполнительными органами республик, а также института их ответственности за издание неправомερных нормативных правовых актов.

Задачи исследования:

1) определить современное теоретическое понятие компетенции законодательных органов республики, охарактеризовать сущность и систему составляющих ее полномочий, равно как и предметов ведения;

2) изучить особенности нормативно-правового регулирования всех элементов законодательного процесса в республиках;

3) исследовать взаимодействие законодательного органа республики с Президентом Российской Федерации;

4) проанализировать практику реализации права законодательной инициативы республик в Государственной Думе РФ, а также рассмотрения на заседаниях законодательных органов проектов федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ;

5) сформулировать предложения, направленные на совершенствование статуса члена Совета Федерации РФ - представителя законодательного органа республики в Совете Федерации РФ, а также его взаимоотношений с избравшим его органом;

6) изучить возможности совершенствования процесса по рассмотрению протестов, представлений прокурора, направленных на приведение нормативных правовых актов республик в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральными конституционными и федеральными законами;

7) способствовать оптимальному решению дискуссионных вопросов, связанных с формированием квалификационных коллегий судей республик;

8) разработать рекомендации по совершенствованию порядка и процедуры привлечения к ответственности законодательного органа республики.

Объект исследования - правоотношения в сфере осуществления компетенции законодательных органов республики, а также их взаимодействия с органами государственной власти Российской Федерации и республик и ответственности за принятие неправомερных актов, выходящих за пределы их компетенции.

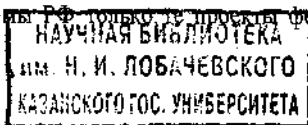
Предметом исследования являются, главным образом, нормативные правовые акты Российской Федерации и республик, регулирующие указанные правоотношения, судебная практика и соответствующие акты прокурорского реагирования.

Методологическая база исследования. В диссертации использованы различные способы и приемы (методы) анализа и осмысления изучаемых явлений. В частности, наряду с общенаучным методом применены исторический, сравнительно-правовой, системный, конкретно-социологический, статистический, логический и иные методы познания. Наряду с нормативными правовыми актами проанализированы и обобщены регламенты парламентов республик, судебные решения по конкретным делам, акты прокурорского реагирования, справочные и прочие материалы, широко использована монографическая литература.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что соискатель одним из первых в отечественной науке конституционного права предпринял комплексный теоретический и практический анализ нового федерального и республиканского законодательства, закрепляющего компетенцию, основания, порядок и процедуру привлечения к ответственности законодательных органов республики, и сформулировал предложения по совершенствованию этого законодательства, равно как и практики его применения.

На защиту выносятся следующие теоретические положения, практические выводы, предложения и рекомендации, содержащие элементы новизны:

1. Законодательное регулирование компетенции законодательного органа республики должно гарантировать единство предметов его ведения и полномочий.
2. Действующее законодательство и практика Федерального Собрания Российской Федерации не гарантируют реального участия республик в федеральном законодательном процессе. В частности, регламент Государственной Думы РФ не обеспечивает реализации права законодательных органов республик на внесение поправок в проекты федеральных законов по предметам исключительного ведения Российской Федерации после их принятия в первом чтении.
3. Отзывы республик по проектам федеральных законов в сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов не всегда учитываются и используются Государственной Думой РФ, в связи с чем в отдельных актах не получают должного отражения мнения и законные интересы республик. Поэтому следует выносить на рассмотрение Государственной Думы РФ только те проекты федеральных законов по



предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, которые получили положительные отзывы более половины субъектов РФ.

4. Член Совета Федерации - представитель законодательного органа республики в Совете Федерации РФ должен обладать императивным мандатом, т.е. обязан выполнять поручения избравшего его парламента республики, причем не только при рассмотрении федеральных законов по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, но и по другим вопросам, в том числе и по предметам ведения Российской Федерации, и отчитываться о своей деятельности перед законодательным органом республики.

Необходимо полнее урегулировать порядок взаимодействия законодательного органа республики со своими представителями в Совете Федерации, сохранения или прекращения ими своих полномочий при досрочном прекращении полномочий законодательного органа республики.

Конституционно-правовому статусу Совета Федерации РФ как «палаты регионов» противоречит наделение Совета Федерации правом подтверждать начало или прекращение (досрочное прекращение) полномочий члена Совета Федерации путем голосования. В этой связи возможна ситуация, когда законодательный орган республики прекратит полномочия своего представителя, а Совет Федерации не подтвердит это решение.

5. Порядок назначения представителей общественности в квалификационную коллегия судей республики, устанавливаемый законами республик, требует уточнения. Нужно законодательно определить понятие «представитель общественности», а также закрепить в федеральных законах перечень субъектов, наделенных правом выдвижения соответствующих представителей, представив республикам право расширять перечень этих субъектов в зависимости от местных условий.

6. Должно быть предусмотрено обязательное участие высшего должностного лица республики при рассмотрении протеста прокурора о несоответствии закона республики федеральному законодательству на заседании законодательного органа республики, а также при рассмотрении заявления прокурора в суде. Вместе с тем необходимо закрепить в Федеральном законе от 6 октября 1999 года нормативное предписание, в

соответствии с которым удовлетворение протеста прокурора о несоответствии нормативного правового акта республики федеральному законодательству влечет приостановление его действия.

7. Порядок и процедура привлечения к ответственности законодательных органов республик за издание неправомερных нормативных правовых актов требует дальнейшего совершенствования, в связи с чем необходимо внести в Федеральный закон от 6 октября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» ряд изменений и дополнений, предлагаемых на страницах настоящей диссертации с учетом попытки привлечения к ответственности Государственного Совета Республики Татарстан в 2002-2003 гг.

8. Закрепленный в действующих конституциях республик и регламентах их парламентов порядок выражения недоверия высшему должностному лицу республики не соответствует Федеральному закону от 6 октября 1999 года.

9. Для повышения действенности депутатского запроса следует закрепить данный институт в федеральном законодательстве.

Практическая ценность и апробация полученных результатов. Положения и выводы, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы при разработке проектов федеральных законов, в частности - о внесении изменений и дополнений в федеральные законы «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «Об органах судейского сообщества РФ», «О мировых судьях в Российской Федерации», проектов законов и иных нормативных правовых актов республик.

Материалы исследования использовались автором в процессе его депутатской деятельности в Государственном Совете Республики Татарстан. В качестве члена

Конституционной комиссии Республики Татарстан он внес ряд предложений по совершенствованию организации и деятельности Государственного Совета Республики Татарстан, многие из которых были реализованы и способствовали адаптации полномочий Государственного Совета Республики Татарстан применительно к федеральным законам, решениям Конституционного Суда РФ.

Непосредственно диссертантом были разработаны и впоследствии приняты Государственным Советом Республики Татарстан: законы РТ «О статусе народного депутата Республики Татарстан», «О Комитете парламентского контроля Государственного Совета Республики Татарстан», «О представителях общественности - членах квалификационной коллегии судей Республики Татарстан», «О представителях Государственного Совета Республики Татарстан в квалификационной комиссии при адвокатской палате Республики Татарстан», «О мировых судьях в Республике Татарстан», регламенты Государственного Совета РТ трех последних созывов.

Им также были подготовлены изменения и дополнения в Регламент Государственного Совета Республики Татарстан в связи с изменениями и дополнениями, внесенными в 2002 году в Конституцию Республики Татарстан.

В ходе работы над диссертацией автором проанализировано более 240 источников, в которых в той или иной мере затрагиваются проблемы законодательных (представительных) органов государственной власти республик.

Структура и содержание диссертационного исследования.

Диссертация состоит из введения, трех глав, восьми параграфов, заключения и списка использованных нормативных правовых актов и монографической литературы.

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, характеризуется степень разработанности проблемы, определяются предмет, цель и задачи работы, показывается ее методологическая основа, новизна, формулируются положения, выносимые на защиту, доказываемая теоретическая и практическая значимость исследования.

Первая глава - **«Компетенция законодательных (представительных) органов государственной власти республик»** - состоит из трех параграфов.

Первый параграф - «Понятие компетенции законодательного органа республики» содержит теоретический анализ этого понятия.

В нем рассматриваются конституционно-правовые основы статуса законодательного (представительного) органа государственной власти республики, определяемые Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством, конституциями, законами и иными нормативными правовыми актами республик с учетом принципа разделения властей.

Особое внимание автор уделяет Федеральному закону от 6 октября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В частности, отмечается несоответствие между данным законом, употребившим термин «законодательный (представительный) орган», и статьей 77 Конституции РФ, применившей понятие «представительный орган». Рассматриваются различные толкования данных понятий, приводимые в литературе (Л.М.Карапетян, А.Д.Керимов), а также устанавливается тождественность понятий «законодательный (представительный) орган государственной власти республики» и «парламент».

Рассматривается ряд точек зрения ученых-правоведов на понятие компетенции (Ю.А.Тихомиров, М.А. Шафир, М.В.Баглай, Б.Л.Железнов, С.Л.Сергеевнин, В.В.Гошуляк). При этом подчеркивается, что законодательное регулирование компетенции парламента республики должно гарантировать единство предметов его ведения и полномочий.

На основе анализа федерального законодательства, которое относит к основным полномочиям законодательного органа республики принятие конституции республики и поправок к ней, если иное не установлено конституцией республики; осуществление законодательного регулирования по предметам ведения субъекта РФ и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ в пределах полномочий субъекта РФ; осуществление иных полномочий, установленных Конституцией РФ, ФЗ от 6 октября 1999 года, другими федеральными законами, конституцией республики и законами республик, соискатель в развитие положений С.Л.Сергеевнина, В.В.Гошуляка предлагает разделить компетенцию парламентов республик условно на несколько

основных групп полномочий (конституционное строительство, экономическое и социально-культурное строительство, внешние сношения, контрольные полномочия) и раскрывает содержание каждой из них. Разумеется, в процессе принятия федеральных законов законодательные органы республик могут быть наделены и иными дополнительными полномочиями.

Второй параграф - «Компетенция законодательных органов республик в сфере законодательства. Нормативные правовые акты и законодательный процесс» - посвящен анализу компетенции законодательного органа республик в сфере законодательства, - как собственного, так и на федеральном уровне. При этом отмечается, что границы законодательных полномочий устанавливаются Конституцией РФ, анализ положений которой позволяет выделить следующие полномочия в сфере законодательства:

1. Принятие, изменение, дополнение, признание утратившими силу своих нормативных правовых актов;
2. Участие в федеральном законодательном процессе путем использования права: законодательной инициативы в Государственной Думе; на выражение мнения по проектам федеральных законов по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ; вносить в Государственную Думу РФ предложения о пересмотре, внесении поправок и изменений в Конституцию РФ; органа законодательной власти участвовать в процедуре принятия поправок к главам 3-8 Конституции РФ после рассмотрения их палатами Федерального Собрания; принимать законы и нормативные правовые акты по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов.

В работе анализируются предложения А.В.Павлушкина, С.М.Ермакова, Р.Б.Мамаева, А.Е.Постникова, С.М.Шахрая по разграничению законодательной компетенции субъектов РФ и Российской Федерации по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов.

Рассматривается проблема полноты государственной власти республики в законодательной сфере по предметам исключительного ведения республик. Опираясь на мнение В.Е.Чиркина, А.Н.Кокотова, А.С.Шабурова, А.Н. Лебедева, автор доказывает, что принять закон или иной нормативный правовой акт исключительного ведения

республики, не затрагивая предметов исключительного ведения РФ и предметов совместного ведения РФ и ее субъектов, практически невозможно.

Аргументируя необходимость укрепления регионального законодательства, автор анализирует понятие «законодательный процесс». В работе приводится несколько определений (Б.Н.Габричидзе, В.Е.Чиркин, С.М.Бекетова), обобщив которые и перенеся их на республиканский уровень, автор отмечает, что это понятие выражает урегулированную нормативными актами республик деятельность участников законодательного процесса, направленную на принятие, изменение, дополнение либо отмену законов и иных нормативных правовых актов, а также на участие в федеральном законотворчестве в форме, установленной Конституцией РФ и федеральными законами.

Анализируя понятие «парламентский регламент» (В.М.Манохин, Л.И. Старцева, В.Д.Горобец), автор определяет особенности регламентов законодательных органов республик и при этом отмечает, что в парламентах данные акты принимаются постановлениями, а в республиках Саха (Якутия), Мордовия, Алтай регламент ранее принимался в форме закона.

При рассмотрении стадий законодательного процесса особое внимание уделяется праву законодательной инициативы, что выражается в исследовании разных подходов к пониманию данного права (В.Д.Горобец, А.В.Кочетков, С.В.Башно). В результате сделан вывод о том, что под правом законодательной инициативы понимается право внесения в законодательный орган компетентными лицами и учреждениями законопроектов, законодательных предложений, **поправок к законопроектам**, которые законодательный орган должен рассмотреть на своем заседании.

В работе содержится мониторинг регионального законодательства с точки зрения закрепления состава субъектов права законодательной инициативы и пакета документов, необходимых для реализации этого права, а также исследованы требования, предъявляемые к законопроектам, предусматривающим расходы, покрываемые за счет средств бюджета республики.

Анализируются процедура и стадии прохождения законопроектов в соответствии с регламентами законодательных органов республик на примере Государственного Совета Республики Татарстан, а также рассматривается порядок обнародования и

вступления в силу нормативных правовых актов республики. В работе обобщен ряд позитивных предложений в данной сфере (А.И.Абрамовой, Т.Н.Рахманина, В.В.Володина), например, об опубликовании нормативных правовых актов разной юридической силы в одном печатном органе республики. Исследована процедура рассмотрения закона, отклоненного высшим должностным лицом республики.

Третий параграф - «Компетенция законодательных (представительных) органов государственной власти республик в сфере контроля». В данном параграфе подробно исследованы основные формы контроля (заслушивание отчетов; парламентский запрос и запрос депутата; депутатское расследование; истребование информации, получение правовых актов высшего должностного лица и внесение предложений о внесении изменений и дополнений в эти акты; рассмотрение вопроса о выражении недоверия высшему должностному лицу республики (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также решение о недоверии (доверии) руководителям органов исполнительной власти республики, в назначении которых на должность законодательный орган республики принимал участие в соответствии с конституцией республики; деятельность Уполномоченного по правам человека; деятельность счетной палаты; вопросы депутатов на заседании парламента, его органов, а также на заседаниях органов исполнительной власти). Отмечается необходимость определения последствий в случае непринятия бюджета или неутверждения отчета об исполнении бюджета для высшего должностного лица, руководителей исполнительного органа государственной власти республики. Автор указывает на необходимость законодательного закрепления понятия «программа социально-экономического развития республики», поскольку на практике не всегда соблюдаются требования федерального закона об утверждении таких программ законом республики. Также требует законодательного закрепления на федеральном уровне право депутата на депутатский запрос.

Вторая глава - «Взаимодействие законодательных (представительных) органов государственной власти республик с органами государственной власти республик и Российской Федерации» - состоит из трех параграфов.

Первый параграф - «Взаимодействие законодательных (представительных) органов государственной власти республик с высшими должностными лицами и исполнительными органами республик» посвящен исследованию основ и форм такого взаимодействия.

Приводится подробный анализ существующих форм взаимодействия: взаимное предоставление правовых актов и наделение правом внесения предложений об изменении и дополнении указанных актов либо об их отмене; обеспечение участия соответствующих лиц в законотворческом процессе; наделение сторон взаимным правом присутствия на заседаниях парламента и его органов, на заседаниях органов исполнительной власти; участие в формировании высшего исполнительного органа, а также согласование назначения на должность руководителей территориальных органов федеральных органов; наделение парламента республики правом выражения недоверия высшему должностному лицу, руководителям органов исполнительной власти; наделение правом роспуска законодательного органа высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти республики); закрепление права обжалования нормативных правовых актов в суд или обращения в Конституционный Суд РФ. Автор отмечает, что в республиках Бурятия, Дагестан, Адыгея, Хакасия, Карелия, Башкортостан, Коми, Мордовия, Карачаево-Черкесия, Северная Осетия - Алания, Кабардино - Балкария, Татарстан законодательные органы, приобрета право на выражение недоверия высшему должностному лицу республики, закрепили в конституциях и регламентах парламентов порядок, процедуры выражения недоверия высшему должностному лицу республики, не вполне соответствующие Федеральному закону от 6 октября 1999 года.

Во втором параграфе - «Взаимодействие законодательных (представительных) органов государственной власти республик с Президентом, Федеральным Собранием, прокуратурой РФ» - отмечается, что Конституция Российской Федерации предусматривает несколько форм взаимодействия Президента Российской Федерации и законодательных органов республик, и каждая из них подвергается отдельному анализу. Соответствующие правоотношения возникают в процессе:

а) осуществления согласительных процедур для разрешения разногласий между законодательным органом республики и федеральными органами власти. Здесь подробно рассматривается работа согласительной комиссии Приволжского федерального округа и Республики Татарстан по вопросам взаимного согласования федерального законодательства и законов Республики Татарстан на предмет их соответствия Конституции РФ. Приводятся положительные стороны деятельности данной комиссии, и в то же время отмечается, что результаты деятельности данной комиссии практически не учитывались Прокуратурой РФ, которая, не дожидаясь согласованных изменений законодательства, направляла заявления в Верховный суд Республики Татарстан. В связи с чем предлагается процесс осуществления согласительных процедур для разрешения разногласий между органами государственной власти республик и федеральными органами власти закрепить в федеральном законе. В этом законе предлагается определить процедуру, права, обязанности сторон и последствия разрешения разногласий;

б) обращения Президента РФ в законодательный орган республики с представлением о приведении в соответствие с Конституцией РФ, федеральными конституционными и федеральными законами конституции, закона или иного нормативного правового акта республики;

в) привлечения к ответственности законодательного органа республики (обязанность выносить предупреждение законодательному органу республики в случае признания факта уклонения парламентом республики от принятия в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда; возможность внести в Государственную Думу проект федерального закона о роспуске законодательного органа республики, если в течение трех месяцев со дня вынесения Президентом РФ предупреждения законодательному органу республики указанный орган не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда);

г) подготовки и подписания договора между Российской Федерацией и субъектом РФ;

д) назначения членов Конституционного Суда РФ;

е) реализации права республики требовать (ожидать) от Президента РФ надлежащего исполнения своих обязанностей гаранта Конституции РФ;

ж) обращения законодательного органа государственной власти республики в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности федеральных законов, нормативных актов Президента РФ.

Значительная часть настоящего параграфа посвящена анализу взаимодействия с Государственной Думой РФ с учетом участия законодательных органов республик в федеральном законодательном процессе. При этом особое внимание обращалось на несовершенство Регламента Государственной Думы РФ, который не в полном объеме обеспечивает реализацию права законодательной инициативы законодательных органов республик. Так, парламентам республик на практике не направляются проекты федеральных законов по предметам ведения Российской Федерации (после принятия в первом чтении) для внесения поправок.

Процедура реализации законодательной инициативы в Государственной Думе РФ закреплена в нормативных правовых актах республик, тем не менее результаты законодательных инициатив, внесенных законодательными органами субъектов Российской Федерации, пока неутешительны. Так, в период весенней сессии 2002 года ими было всего внесено 163 законопроекта, в результате принято лишь 6 законов, отклонено - 36, снято с дальнейшего рассмотрения - 32, возвращен субъектам права законодательной инициативы - 91.

Проект федерального закона по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в процессе принятия четыре раза обсуждается законодательным органом республики.

Первый раз - при обсуждении обращения законодательного органа субъекта РФ с просьбой о поддержке проекта федерального закона, внесенного данным парламентом в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу РФ. Это обсуждение необязательное, однако для изучения предварительного мнения субъектов РФ иногда необходимое.

Второй раз - при представлении отзыва по данному проекту федерального закона. Проект федерального закона перед рассмотрением в первом чтении направляется

Советом Государственной Думы РФ в органы государственной власти субъектов РФ для согласования. Данная процедура позволяет надеяться на учет мнения и интересов республик. Однако, на наш взгляд, этому не способствует сложившийся порядок учета отзывов парламентов республик по проектам федеральных законов. В частности, имеют место: подсчет только отрицательных отзывов парламентов и исполнительных органов республик; практика, при которой отзыв республики учитывается как положительный, даже если он вообще не представлен; учет отзыва субъекта РФ только перед первым чтением проекта федерального закона. После принятия поправок во втором чтении согласованный проект федерального закона может быть изменен настолько, что не будет соответствовать первоначальной редакции, на которую представлен отзыв. Представляется необоснованной практика, согласно которой в случае, если парламентом и исполнительным органом республики выражены противоположные мнения, считается, что мнение республики не выражено; Наконец создание согласительной комиссии в случае, если более 1/3 субъектов РФ представили отрицательный отзыв по проекту федерального закона, необходимо сделать обязательным, а не только возможным, как это имеет место сейчас, тем более что функции согласительной комиссии даже при ее создании пока не определены.

В связи с этим предлагается предоставить республикам возможность представлять только один общий отзыв от высшего должностного лица и парламента: положительный или отрицательный, принимаемый в порядке законодательной процедуры. Это обеспечит участие в процессе и парламента, и высшего должностного лица республики; учитывать только положительные отзывы субъектов и выносить на рассмотрение Государственной Думы лишь те проекты федеральных законов по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, которые получили положительные отзывы более чем от половины субъектов РФ. Автор поддерживает мнение В.Б.Исакова, И.А.Умновой,

Третье обсуждение - при внесении поправок. После принятия в первом чтении Государственной Думой РФ проект федерального закона направляется в законодательный орган республики для внесения поправок. Практика свидетельствует о том, что регламенты законодательных (представительных) органов государственной

власти республик позволяют от имени законодательного органа республики вносить поправки председателям, заместителям председателя парламента, комитетам, комиссиям, президиумам, советам и даже аппарату законодательного органа республики.

Четвертое обсуждение происходит перед рассмотрением проекта федерального закона Советом Федерации РФ. Член Совета Федерации от законодательного органа республики при одобрении или не одобрении данного федерального закона должен голосовать в соответствии с поручением избравшего его парламента. Поручение, т.е. мнение законодательного органа республики, должно приниматься на заседании парламента республики.

Таким образом, в работе осуществлен переход к рассмотрению вопроса о взаимодействии законодательного органа республики с Советом Федерации РФ, его членами. Представляется анализ положений регламентов Народного Хурала Республики Бурятия, Государственного Собрания-Эл Курултай Республики Алтай, Верховного Совета Республики Хакасия, Государственного Совета Удмуртской Республики, Народного Хурала Республики Калмыкия, Государственного Совета Чувашской Республики, Государственного Совета Республики Коми, Государственного Собрания Республики Мордовия по порядку и процедуре избрания представителя от законодательного органа республики и представителя от исполнительного органа государственной власти республики в Совете Федерации.

Совершенно очевидно, что порядок досрочного прекращения полномочий члена Совета Федерации избравшим (назначившим) его органом государственной власти республики в том же порядке, в котором осуществлялось его избрание членом Совета Федерации, упрощен и сводится только к закреплению процедуры голосования. В связи с этим на примере Государственного Собрания Республики Мордовия рассматривается процедура возможного прекращения полномочий члена Совета Федерации. Предлагается в ФЗ от 8 мая 1994 года закрепить (по аналогии с Постановлением КС РФ от 7 июня 2000 г. N 10-П) основания для досрочного прекращения полномочий, а в Федеральном законе от 5 августа 2000 года - установить процедурные гарантии, в том числе определить, каким большинством принимается решение о досрочном прекращении полномочий представителя в Совете Федерации.

Обращается внимание на характер мандата члена Совета Федерации. Сопоставляются различные мнения по данной проблеме. Так, В.В.Гошуляк, Б.Н.Габричидзе, А.В.Павлушкин, В.И.Васильев, В.Е.Чиркин полагают, что у депутата свободный мандат. М.В.Баглай полагает, что Конституция РФ полностью обходит вопрос о природе мандата парламентария, законодательство решает его половинчато. А.Д.Керимов, С.М.Миронов, подчеркивая статус Совета Федерации как «единственно возможный в современных условиях способ организации представительства интересов субъектов Федерации на уровне центральных властных структур» и «палаты регионов», утверждают, что каждый член Совета Федерации должен представлять, отстаивать и защищать интересы субъекта РФ в осуществлении законодательной деятельности, в решении базовых проблем экономического, бюджетного развития и многих других жизненно важных проблем. Следовательно, имея императивный мандат, член Совета Федерации обязан выполнять поручения избравшего его парламента республики при голосовании не только по проектам федеральных законов в сфере совместного ведения РФ и субъектов РФ, но и по другим вопросам, в том числе и по предметам ведения Российской Федерации, и отчитываться о своей деятельности перед законодательным органом республики.

Критически оценивается автором наделение Совета Федерации РФ правом подтверждать начало или прекращение (досрочное прекращение) полномочий члена Совета Федерации РФ путем голосования. Это способно привести к тому, что парламент республики может прекратить полномочия своего представителя, а Совет Федерации РФ не подтвердит это решение.

Отмечается, что при досрочном прекращении полномочий законодательного органа республики в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 6 октября 1999 года, член Совета Федерации РФ - представитель парламента сохраняет свои полномочия до избрания члена Совета Федерации вновь избранным законодательным органом республики. Диссертант полагает, что полномочия члена Совета Федерации - представителя парламента должны прекращаться также с момента досрочного прекращения полномочий парламента республики.

Взаимодействие законодательных органов республик с прокуратурой РФ осуществляется через участие парламента в согласовании кандидатуры прокурора субъекта РФ. Другой формой взаимодействия является рассмотрение протестов и представлений, внесенных прокурором республики в случае противоречия Конституции РФ, федеральным конституционным и федеральным законам законов и иных нормативных правовых актов республики. В целях совершенствования этого взаимодействия диссертант вносит конкретные предложения.

Третий параграф - «Взаимодействие законодательных (представительных) органов государственной власти республик с органами судейского сообщества» - посвящен исследованию нового вида взаимодействия законодательного органа республики с квалификационной коллегией судей республики. Анализируются сам процесс внесения изменений в федеральное законодательство в связи с судебной реформой, а также измененное и дополненное федеральное законодательство, решения Конституционного Суда РФ, законы республик о порядке назначения членов квалификационной коллегии судей республик.

При всем разнообразии порядка назначения представителей общественности в квалификационную коллегию Судей республики в республиках Татарстан, Башкортостан, Коми, Кабардино-Балкария, определенного законами республик, необходимо законодательно определить само понятие «представитель общественности» или закрепить в федеральных законах перечень субъектов, наделенных правом выдвижения кандидатов (общественные объединения, органы местного самоуправления, депутаты, трудовые коллективы, собрания граждан по месту жительства, региональные отделения политических партий и другие), а республикам - предоставить право расширения перечня этих субъектов.

В диссертации отмечается, что правовой статус представителей общественности в квалификационной коллегии судей республики предполагает исполнение своих полномочий независимо и без согласования с избравшим (назначившим) их парламентом, т.е. обладание свободным мандатом. Подчеркивается, что законодатель, предусмотрев только два основания для прекращения, а именно: в случаях совершения им порочащего поступка, а также систематического неисполнения обязанностей члена

квалификационной коллегии судей, исключил возможность прекращения их полномочий по другим основаниям. При этом республики не могут расширять эти основания.

Итогом рассмотрения настоящих проблем стали выводы, которые позволяют внести соответствующие изменения в федеральное и республиканское законодательство.

Третья глава **«Ответственность законодательных (представительных) органов государственной власти республик»** содержит два параграфа.

Первый параграф - «Конституционно-правовые основы ответственности законодательных (представительных) органов государственной власти республик» - посвящен анализу новейшего федерального законодательства, устанавливающего основы ответственности законодательных (представительных) органов государственной власти республик.

Анализируется понятие «конституционная ответственность» с точки зрения А.А.Кондрашева и И.Н.Барциц. При этом отмечаются предложения А.Н.Ким -Кимэн, М.В.Глигич-Золотаревой о необходимости закрепления данного института в Конституции Российской Федерации, т.е.исходя из того, что конституционно-правовая ответственность наступает только за те противоправные деяния, ответственность за которые предусмотрена исключительно в Конституции РФ. Точку в научном споре о понятии конституционной, юридической ответственности поставил Федеральный закон от 29 июля 2000 года, которым были внесены изменения и дополнения в Федеральный закон от 6 октября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и установлены основания и порядок привлечения к ответственности законодательных и исполнительных органов субъектов РФ. Такая ответственность наступает в случае принятия органами государственной власти субъектов РФ нормативных правовых актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам и повлекших за собой массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации.

В диссертации рассматриваются все четыре случая возможного досрочного прекращения полномочия законодательного органа республики.

По каждому случаю вероятного досрочного прекращения полномочий делаются выводы и предложения, при этом в работе критически оценивается практическая возможность самороспуска законодательного органа республики, и в этой связи в работе поддержана точка зрения С.А.Авакьяна, который предлагает сохранить только индивидуальное право депутата прекращать свои полномочия. Также проблематична процедура роспуска законодательного органа республики высшим должностным лицом республики (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти республики). В соответствии с пунктом 2 статьи 9 ФЗ от 6 октября 1999 года высшее должностное лицо республики наделяется правом самостоятельно определять исполнено или не исполнено решение соответствующего суда о признании нормативного правового акта республики противоречащим федеральному законодательству, и не требуется даже устанавливать, какие наступили негативные последствия. При этом необходимо учитывать, что установление последствий, повлекших за собой массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности РФ, национальной безопасности РФ и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства РФ, является прерогативой соответствующего суда. Получилось, что законодатель передал высшему должностному лицу республики еще и функции судебной власти.

Второй параграф - «Организационные и правовые вопросы ответственности законодательных органов республик» - посвящен анализу федерального законодательства, решений Конституционного Суда РФ, устанавливающих порядок и процедуру привлечения к ответственности законодательных органов республик и практику его применения. Вопрос рассматривается на примере попытки привлечь к ответственности Государственный Совет Республики Татарстан.

В диссертации исследованы порядок и процедура привлечения к ответственности законодательных (представительных) органов государственной власти республик: установление соответствующим судом, что парламентом республики приняты конституция, закон или иной нормативный правовой акт, противоречащие Конституции

Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам; непринятие парламентом республики в пределах своих полномочий в течение шести месяцев со дня вступления в силу решения суда мер по исполнению решения суда; установление соответствующим судом факта уклонения парламента республики в пределах своих полномочий от принятия мер по исполнению решения суда и наступления негативных последствий в связи с неисполнением решения суда; рассмотрение вопроса Конституционным Судом Российской Федерации, если ранее не осуществлялась проверка нормативного акта республики данным Судом; предупреждение Президента Российской Федерации парламенту республики; непринятие парламентом республики в течение трех месяцев мер по устранению фактов, изложенных в предупреждении Президента Российской Федерации; внесение Президентом Российской Федерации в Государственную Думу Российской Федерации проекта федерального закона о роспуске законодательного органа республики; рассмотрение Государственной Думой Российской Федерации не позднее чем в двухмесячный срок данного проекта федерального закона; одобрение или неодобрение Советом Федерации Российской Федерации данного федерального закона; подписание и обнародование Президентом Российской Федерации федерального закона о роспуске парламента республики. Все эти элементы процедуры сгруппированы автором как стадии (элементы) единого процесса привлечения парламента к ответственности, и каждая из них рассматривается во взаимосвязи с процессом первой реальной попытки привлечь к ответственности Государственный Совет Республики Татарстан. На основе судебной практики по данным процессам подвергнуты критическому анализу пробелы федерального законодательства, которым: не установлены пределы несоответствий нормативных правовых актов республик федеральному законодательству; не раскрывается понятие «массовое и грубое нарушение прав и свобод человека и гражданина» (не ясно, какое количество является «массовым», какие случаи можно оценить как «грубые»); не уточняются критерии наступления ответственности за «угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации»; не определяются, какие препятствия для

реализации закрепленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления можно считать существенными, достаточными для привлечения к ответственности парламента республики.

Приводятся мнения Ю.А. Тихомирова, А.А.Жученко, В.В.Гошуляк, Н.И.Толмачева о критериях соответствия нормам Конституции РФ и федеральным законам республиканских законов. Делается вывод о том, что республики в составе России не вправе осуществлять собственное правовое регулирование в сфере исключительного ведения Федерации, но могут включать в свои Основные законы идентичные принципы и нормы, заимствуя их из федерального законодательства и Конституции России, либо содержать соответствующие отсылочные нормы.

В диссертации анализируются суждения Д.И. Назарова, И.С.Назаровой, А.А.Сергеева о коллективной ответственности, а также взгляды на проблему коллективной вины С.А.Авакьяна, Б.А.Страшуна, В.О.Лучина, В.Н. Савина, Н.М. Колосовой, А.А.Жученко. Проведенное исследование позволяет сделать вывод, что индивидуальной вины отдельного депутата для привлечения парламента к ответственности не требуется, а в случае принятия неправомерных норм республиканской конституции референдумом ответственность в виде роспуска законодательного органа республики может наступать за его неправомерные действия, связанные с утверждением проекта конституции и вынесением его на референдум, именно за это республиканский парламент и несет конституционно-правовую ответственность.

В заключении резюмируются основные итоги исследования, выводы и практические рекомендации по совершенствованию федерального и республиканского законодательства.

Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах:

- 1.Роль Государственного Совета Республики Татарстан в формировании судебной власти. //Правосудие в Татарстане, 2000. №1(2).
- 2,Регламент - штука скучная, но нужная. //Казань, 2000. №1.
3. Законнар авырдан туа. (Законы рождаются в муках).// Татарстан, 2000. №11.

4. Судебная система России: взгляд из Татарстана». - Материалы научно-практической конференции «Федерализм: российское и швейцарское измерения». Казань, 22-23 июня 2001 года. Изд-е Института федерализма Университета Фрибурга.

5. Правовые вопросы исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации, решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации органами государственной власти субъектов Российской Федерации.- Материалы научно-практического семинара «Конституционное правосудие в федерализме. Какое единство и разнообразие является желательным и возможным?» Казань, 13-14 мая 2002 года.

6. О проблемах участия законодательного (представительного) органа государственной власти республики в федеральном законодательном процессе. Научно - практическая конференция КГУ. Казань. 30-31 октября 2002.

7. Приняты изменения в Федеральный закон. Что «приобрели» законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации. // Юрист, 2002. №11.

8. Участия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ в федеральном законодательном процессе. Парламентские слушания в Совете Федерации РФ. Мониторинг правового поля и правоприминительной практики. М., 5 декабря 2002 г.

9. Ответственность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. // Правосудие в Татарстане, 2002. №4.

Соискатель